

INTRODUCCIÓN

PUERTO RICO, la más pequeña de las Antillas Mayores del Caribe, ha demostrado históricamente una gran capacidad para encarar creativamente la multiplicidad de contradicciones, problemas, paradojas, contrastes y desafíos que se le han presentado a lo largo de su historia. El país ha sabido salir adelante frente a devastadores huracanes tropicales, ha superado los impactos de políticas económicas externas que sacudieron fuertemente su base de producción –como fue la dolarización de su economía a principios del siglo XX– y logró afirmar una identidad propia, manteniendo su idioma y su cultura pese a estar inmerso en la órbita política y económica de los Estados Unidos de Norteamérica desde 1898, cuando pasó a ser un territorio no incorporado de este país.

Durante las primeras décadas del siglo XX, Puerto Rico atravesó un quiebre significativo de su estructura de producción tradicional, basada en el café, el tabaco y la caña de azúcar, que se desenvolvía en un sistema de haciendas, mediano (producción donde el propietario pone tierra y los trabajadores mano de obra y dividen la ganancia) y pequeños agricultores. En estos años, fuertes inversiones de capital norteamericano trastocaron esa estructura y construyeron un orden económico basado en grandes plantaciones ausentistas de producción azucarera, generando un proletariado rural y desplazando a la burguesía nacional y a buena

parte de la población que perdía acceso a la tierra. Ello indujo una gran emigración a la periferia de las ciudades y generó barrios marginales, donde miles de familias construyeron precarias viviendas para sobrevivir. Los niveles de pobreza se dispararon, así como también las luchas y antagonismos hacia el capital y la nación norteamericanas. Fueron años de mucha protesta social y de violencia, que desembocaron en la formación de nuevos movimientos políticos de afirmación puertorriqueña, en reclamo de una redefinición de las relaciones con los Estados Unidos.

Como consecuencia, en la década del cuarenta se inició una era en la historia de Puerto Rico con el advenimiento al poder del Partido Popular Democrático (PPD), nueva entidad coagulada al calor de las luchas independentistas y socialistas en favor “del pan, la tierra, y la libertad”. Si bien el PPD acordó con los Estados Unidos un nuevo convenio de asociación en función de posiciones mucho más moderadas, de ese hervidero nació una Constitución que estipuló un cierto ámbito de autonomía y de derechos para los puertorriqueños, bajo el esquema político de Estado Libre Asociado. También surgió una camada de políticos comprometidos con sacar al país de los atroces niveles de pobreza y atraso que prevalecían, a través de lo que llamaron la “Operación Manos a la Obra”. Con esa estrategia, lograron acuerdos y leyes favorables en Estados Unidos y Puerto Rico para estimular la inversión norteamericana en la manufactura. Bajo ese paradójico esquema de relaciones, el PPD emprendió un gran esfuerzo de industrialización y urbanización de Puerto Rico que generó miles de puestos de trabajo, revitalizando rápidamente la decaída economía y asegurando el poder político por 27 años consecutivos.

En poco tiempo el pequeño país caribeño comenzó a presentarse al mundo como ejemplo de una sociedad que pudo transitar con relativa comodidad y en democracia formal el difícil paso de una sociedad rural a una urbana, industrial, y con altos niveles de consumo. Se hablaba entonces del “modelo” puertorriqueño y muchas naciones lo estudiaron para copiar sus iniciativas. Apertura e integración al mercado norteamericano, paz laboral, acceso a créditos para adquirir viviendas y bienes de consumo fueron pilares del nuevo proyecto económico y social. En esos años, Puerto Rico se convirtió también en gran laboratorio para las ciencias sociales norteamericanas, que buscaban comprender la llamada ruta de la modernización.

Sin embargo, el entusiasmo con el milagro puertorriqueño no duró demasiado porque hacia finales de los años sesenta el país comenzó a mostrar la contracara del llamado progreso. Primeramente, debe señalarse que los beneficios del crecimiento económico no fueron equitativamente distribuidos, instalándose una creciente polarización social, que ha llegado hasta nuestros días. Los pequeños y medianos empresarios puertorriqueños sucumbieron mayoritariamente ante la avasalladora fuerza de las mega-

tiendas y las empresas norteamericanas de producción y de servicios. El libre comercio fue básicamente unilateral. Los altos niveles de consumo y de endeudamiento personal comenzaron a generar tensión en la población puertorriqueña y disloques en la estructura familiar y comunitaria. Por otro lado, subió notablemente el costo laboral, así como el costo de vida, lo que incidió en que se redujeran las altas tasas de crecimiento económico y comenzara a crecer la desocupación. A partir de los años setenta, en Puerto Rico se acentuaron la incertidumbre sobre el futuro, la inestabilidad institucional, el quiebre de lazos comunitarios, la disfunción familiar y la inseguridad ciudadana. Tras haber hecho avances notables en reducción de la pobreza, ésta volvió a niveles éticamente inaceptables, que persisten hasta hoy. Aunque todavía prevalezcan niveles de ingreso per cápita más altos que los de otros países de América Latina y el Caribe, Puerto Rico tiene casi la mitad de su población bajo umbral de pobreza y un coeficiente de desigualdad social que lo ubica entre los más desiguales del mundo. De la mano de la pobreza y la desigualdad social han llegado nuevos problemas y han resurgido muchos otros que ya se creían superados. Sin duda, el resultado más grave y evidente de la pobreza y la desigualdad ha sido la expansión de las redes de narcotráfico internacional, que se sostienen fundamentalmente de la incorporación cada vez más masiva y riesgosa de jóvenes de las comunidades pobres del país.

Asociados a estos procesos, se evidencian también cambios en la cultura y la praxis política de una sociedad que no logró construir un Estado-nación y continúa siendo un territorio colonial de los Estados Unidos. La discusión sobre el presente y el futuro del Estado Libre Asociado, acordado en el marco de las negociaciones y la Constitución de 1952, sigue hoy muy viva y vigente. Esa peculiar relación política abrió a los puertorriqueños algunos espacios de derechos en relación con la ciudadanía norteamericana. Por ejemplo, desde finales de los sesenta, las familias pobres de Puerto Rico pudieron paliar su situación con subsidios del Gobierno Federal norteamericano. Estos han tenido impactos muy diversos y contradictorios sobre las familias, la economía, el mercado laboral –llegando a desvirtuar sus dinámicas normales– y el quehacer político en el país. Muchas personas se han acostumbrado a recibir un ingreso, aunque modesto, sin tener que trabajar y se han convertido en expertos en cómo prolongar la recepción de dichos beneficios. Los subsidios o transferencias han generado también mecanismos clientelares en el sistema político, premiando a los partidos y candidatos que se comprometían a conseguir más dinero de Estados Unidos para los pobres de Puerto Rico. Esta dinámica de dependencia y clientelismo se ha entronizado de maneras impensables en la cultura política, haciendo cada día más difícil quebrar el círculo vicioso de la pobreza, a la vez que se hace cada vez más abigarrada la relación con los Estados Unidos y la gestión

gubernamental. Pobreza masiva y colonialismo han ido inextricablemente de la mano. Por ello, muchos analistas de la situación puertorriqueña afirman que van casi tres décadas de agotamiento tanto del modelo económico puertorriqueño como del político. Hoy existe pleno consenso en que hay que encarar la situación política con nuevas estrategias, pero poco acuerdo sobre cómo comenzar a hacerlo.

En Puerto Rico existe un bajo nivel de conciencia sobre por qué persisten altos niveles de pobreza y de desigualdad social, así como sobre sus consecuencias. La mayoría de la población todavía piensa que los pobres son pobres porque no hacen un esfuerzo suficientemente grande por salir adelante o porque son fácil presa del vicio y la delincuencia. No se perciben claramente los nexos entre el modelo colonial y la desigualdad social porque el acceso al mercado a través del crédito, así como la existencia de una gran cantidad de dinero en circulación por vía del narcotráfico, nubla la posibilidad de desenmarañar la complejidad de la situación.

Uno de los intentos recientes más interesantes dirigidos a superar la pobreza y la desigualdad social desde la política pública fue el Proyecto de Comunidades Especiales, iniciativa promovida con ahínco por Sila María Calderón, quien fuera gobernadora de Puerto Rico en el período de 2000 a 2004. Esta iniciativa, que fue su proyecto bandera, constituyó un intento genuino de abordar el complejo tema de la pobreza desde una perspectiva multidimensional. Se buscó mejorar las condiciones básicas de la vida cotidiana de los pobres a través de una inversión inédita de recursos dirigida a potenciar la formación de capital social, elemento cada vez más valorado del proceso de desarrollo económico. El marco conceptual que orientó el Proyecto de Comunidades Especiales está a la vanguardia en materia de políticas sociales en el ámbito internacional y merece ser conocido y analizado por los estudiosos del tema en la región.

No fue fácil encaminar la iniciativa en un medio tan complejo y contradictorio como el puertorriqueño. Primeramente, por el monto significativo de recursos que se asignaba a la lucha contra la pobreza (sobre mil millones de dólares), en un momento donde se reconocía que la economía del país mostraba debilidades. Pero justamente desde el Poder Ejecutivo se argumentaba que incorporando a ese sector poblacional en una estrategia de desarrollo integral podría iniciarse una revitalización económica y una recuperación del tejido social que estaba sumamente deteriorado. Se avizoraba, por primera en el país, una concepción distinta de lo que es desarrollo desde el Poder Ejecutivo. El dinero que se asignó habría de utilizarse para mejorar las condiciones de las viviendas, de infraestructura y de servicios de las comunidades pobres, así como para fortalecer las capacidades de los residentes a través de programas de capacitación para el mundo del trabajo, para el desarrollo de líderes y para la organización que impulsaría la autoges-

tión y el apoderamiento comunitario. Esta perspectiva buscaba quebrar la histórica dependencia y el clientelismo político prevaleciente. Las críticas a los programas vinieron sobre todo del sector político anxio-nista, que justamente apostó al clientelismo como forma de acercar a los puertorriqueños a los Estados Unidos. Muchos cuestionaron que se invirtieran millones de dólares para mejorar las oportunidades de los pobres, argumentando que estos se habían acostumbrado “a vivir del mantengo”. La propuesta de quebrar ese infame legado era realmente inédita en la historia del país y de la región.

El Proyecto de Comunidades Especiales convocó a los mejores talentos y especialistas en políticas sociales para organizar la ofensiva contra la pobreza. A través de un diagnóstico científico, se identificaron 686 comunidades que habrían de participar inicialmente en el Proyecto y se realizó un relevamiento exhaustivo de información demográfica y socioeconómica en ellas, así como del estado de la infraestructura de vivienda, caminos, instalaciones recreativas y otros. Estos instrumentos generaron la mejor base de datos que existe sobre este sector de la población de Puerto Rico y constituyen un acervo sólido y confiable de información clave para la formulación y monitoreo de la política pública, así como para llevar adelante investigaciones académicas.

A través de sus acciones, el Proyecto de Comunidades Especiales permitió en muy corto tiempo devolver sentido de orgullo y dignidad a las poblaciones empobrecidas, reconociéndoles su derecho a una mejor calidad de vida. Aunque no se logren resolver todos sus problemas en el corto plazo, el hecho de verse parte de las prioridades de la política pública envió un mensaje fundamental de respeto a los derechos humanos y de que se busca crear un clima con igualdad de oportunidades para toda la población.

El proceso de formación de nuevos líderes comunitarios, uno de los elementos centrales del Proyecto, mostró inmediatamente resultados impresionantes, aunque su trascendencia plena sólo se constatará en el mediano y largo plazo. Sabiendo cuán difícil es generar una nueva camada de líderes que puedan convertirse en una reserva ética, moral y ciudadana de un país, cabe señalar que estas nuevas voces se escuchan ahora cotidianamente, discutiendo públicamente los problemas álgidos que sus comunidades confrontan. Progresivamente, han ido conquistando espacios en los medios de comunicación de Puerto Rico, se han enfrentado a medidas que intentan despojar a las comunidades de derechos adquiridos y han construido redes de trabajo colaborativo. Todo ello evidencia plena de lo que se puede lograr cuando se moviliza, se invierte y se potencia el capital social de un país.

El trabajo que aquí se presenta buscó estudiar el impacto de este gran esfuerzo en sus primeros cuatro años de gestación. Fue realizado

por un equipo de especialistas latinoamericanos en políticas sociales y pobreza, a invitación de la propia ex gobernadora, que deseaba que a través de una mirada externa se calibrara el impacto del Proyecto. Con el apoyo administrativo de la Oficina de la UNESCO en Brasil, durante varios meses el equipo de investigación examinó centenares de documentos generados en la instrumentación del Proyecto. También se realizaron visitas a decenas de comunidades, se hicieron cinco grupos focales de discusión –con población general, jóvenes, líderes comunitarios y periodistas–, se hicieron dos encuestas cualitativas –una a cerca de un millar de residentes y otra a doscientos líderes comunitarios– y se entrevistaron decenas de funcionarios gubernamentales, empresarios, líderes políticos y comunitarios. Los trabajos de investigación se llevaron a cabo entre el 18 de noviembre de 2004 y el 30 de junio de 2005. El equipo de investigación estuvo integrado por los doctores Bernardo Kliksberg (director), Marcia Rivera (coordinadora), José Sulbrandt, Irene Novacovsky y Leonardo Caden. Las investigaciones de campo fueron realizadas por Ipsos/Hispania. El Instituto Latinoamericano de Educación para el Desarrollo (ILAEDES), con sede en San Juan, Puerto Rico, proveyó asistencia técnica y apoyo intelectual a la iniciativa.

El estudio demostró claramente que el Proyecto de Comunidades Especiales comenzó a potenciar la generación de un valioso capital social en las comunidades pobres de Puerto Rico, hecho que se constata a través de algunos indicadores clave que se analizan en el estudio, como son el mejoramiento del clima de confianza, la capacidad de organización comunitaria, el desarrollo de liderazgo, la participación ciudadana, la afirmación de la autoestima y del sentido de apoderamiento por parte de líderes y residentes, la reafirmación de la identidad colectiva y la integración comunitaria.

Superar la pobreza y mejorar las agudas polarizaciones sociales actuales es un desafío no sólo de Puerto Rico sino de todos los países de América Latina y el Caribe. La experiencia que relevamos en este estudio muestra que ello puede hacerse si existe la voluntad política sostenida en el tiempo y se utilizan enfoques basados en la movilización del capital social de la comunidad. Las lecciones de instrumentación legadas por el Proyecto de Comunidades Especiales nutren el debate actual sobre políticas sociales y afirman que es posible construir sociedades más justas, más democráticas y economías realmente sostenibles.

El capítulo I presenta una discusión de la evolución de la situación de la pobreza y la desigualdad social en Puerto Rico. Utiliza como referencias estudios realizados por el sistema de Naciones Unidas, así como investigaciones académicas y de empresas consultoras. Analiza la persistencia de la pobreza y la creciente desigualdad como límites al potencial de desarrollo que tiene Puerto Rico y presenta las dimensio-

nes clave de estos dos fenómenos, advirtiéndolo sobre los peligros de una sociedad dual que ya se muestran en Puerto Rico. El capítulo incluye también un análisis de investigaciones realizadas en América Latina sobre la correlación entre desigualdad social y crecimiento económico.

El capítulo II se centra en la noción de capital social, explorando dimensiones como son la confianza al interior de una sociedad, la capacidad de asociatividad, el grado de conciencia cívica y la prevalencia de valores éticos. Se analizan los resultados de entrevistas, de grupos focales y de las dos encuestas que se realizaron en una muestra de las Comunidades Especiales con el fin de analizar el impacto del Proyecto sobre la generación y preservación del capital social. Se encontró que este en su corto tiempo de instrumentación había hecho ya un significativo aporte.

En el capítulo III se examina el alcance de los proyectos de infraestructura que se desarrollaron en el período que se extiende de abril de 2001 a diciembre de 2004 y que incluyeron construcción de viviendas, centros comunales, áreas recreativas, bibliotecas, carreteras y caminos, tendido de servicio eléctrico, de agua potable, teléfonos, entre otros. La magnitud de la inversión en infraestructura ha tenido un impacto muy significativo sobre la calidad de vida en las comunidades y ha permitido reafirmar un sentido de orgullo y dignidad comunitaria. Las decisiones sobre los proyectos a realizar en cada comunidad fueron tomadas mediante asambleas deliberativas de las propias comunidades que debieron sopesar en cada caso las urgencias y prioridades colectivas por encima de las individuales.

El capítulo IV da voz a los líderes comunitarios que han ido surgiendo del proceso de organización que se impulsó como parte del Proyecto de Comunidades Especiales. Hablan de su proceso de transformación personal, del descubrimiento de sentirse líderes de un colectivo y de las dificultades que para el trabajo comunitario representa la extrema politización de todos los asuntos en Puerto Rico. Conversan sobre la experiencia de haber participado activamente en un vasto proceso de formación con universitarios de primera línea y de las perspectivas del trabajo comunitario. Dan testimonio real de lo que sucede cuando las personas emprenden un cambio personal a favor de un compromiso social.

Sin duda, el proceso de llevar adelante el Proyecto de Comunidades Especiales no estuvo exento de dificultades y escollos. Por un lado, se trataba de un proyecto inédito en la historia del país, para el que hubo que crear una estructura operativa, lo que de entrada generó algunas resistencias en diversos sectores de la burocracia gubernamental. Por otro, el enfoque novel planteaba un giro en visión, métodos de trabajo y prioridades, que resultaba incómodo para sectores de una clase política acostumbrada a funcionar con esquemas clientelares. Se

requería una coordinación efectiva a niveles muy diferentes, desde lo macro a lo muy micro, y muchas veces faltaba el personal idóneo para facilitar dichas articulaciones. Las dificultades con la prensa no fueron menores, tal vez porque una inversión tan cuantiosa de recursos siempre ha de despertar desconfianza y temores. El capítulo V hace un análisis pormenorizado de las dificultades que debieron superarse para poner a funcionar el Proyecto y realizar las obras previstas.

En el capítulo VI se discute el papel que pudiera tener el monitoreo permanente de los trabajos que se realizan en el marco del Proyecto de Comunidades Especiales, y se presentan lineamientos de lo que podría hacerse para desarrollar un sistema de evaluación que responda a un modelo de trabajo basado en el principio de autogestión y apoderamiento comunitario.

El capítulo VII enmarca el desarrollo de este proyecto puertorriqueño en el marco de la nueva generación de políticas sociales en América Latina. Examina los grandes debates actuales sobre política social en la región y revisa algunas de las principales políticas y programas aplicados en Argentina, Brasil, México y Chile.

Finalmente, el capítulo VIII presenta un conjunto de hallazgos, conclusiones y recomendaciones dirigidas a fortalecer y consolidar un proyecto que es considerado imprescindible para el desarrollo futuro de Puerto Rico. En los anexos se encontrará una descripción pormenorizada de la metodología de trabajo utilizada y la Ley 1 de marzo de 2001, mediante la cual se crea y establece el Proyecto de Comunidades Especiales.

HAY MUCHO QUE AGRADECER...

En el transcurso de la investigación y preparación de este trabajo cientos de personas nos dieron de su tiempo y compartieron con el equipo de investigación sus visiones, expectativas y experiencias de este innovador proyecto social: altos funcionarios de agencias gubernamentales, alcaldes, legisladores, empresarios, periodistas, líderes y residentes de las comunidades. Todos se abrieron a discusiones francas y ponderadas sobre cómo encarar los difíciles problemas que enfrenta Puerto Rico, sobre políticas para superar la pobreza y sobre el Proyecto de Comunidades en particular. De cada conversación brotaron aprendizajes imborrables y se cimentaron afectos y solidaridades. Con cada persona tenemos una deuda de gratitud.

Los funcionarios de la Oficina de Comunidades Especiales nos permitieron acceso a sus fuentes documentales, a sus contactos en las comunidades y nos transmitieron su pasión y compromiso con lo que hacían. Desde la coordinadora general de dicha instancia, la doctora Linda Colón, que asumió el cargo siendo una destacada y comprometida investigadora del tema de la pobreza, hasta el más humilde empleado, pudimos constatar el empeño de todos y cada uno de los funcionarios

de esa Oficina en hacer realidad la igualdad de oportunidades para todas las personas. Todos ellos nos hicieron tomar conciencia día a día de la enorme responsabilidad que asume un académico cuando se acerca al estudio de los procesos sociales. A todos, nuestro mayor agradecimiento, pero muy en especial a la doctora Colón, una destacada colega con altísimo nivel de exigencia profesional, y a la profesora Nilsa Medina Piña, que supieron hacer observaciones agudas y críticas a sucesivos borradores de este informe.

Los líderes comunitarios, a quienes dedicamos este libro, constituyen una reserva de esperanza, de valores éticos, de inagotable solidaridad, y tienen en sus manos el futuro del país. En el transcurso de la investigación los vimos crecer y afirmarse, los vimos salir en defensa de sus comunidades, y los vimos intervenir en el debate público para asegurar la continuidad de las políticas que se pusieron en marcha. Han visto llover y han visto despejarse el horizonte; pero también han visto que pronto vuelven los nubarrones. Sin duda, es largo el camino que les queda por delante, pero hoy están más unidos que nunca y más motivados a continuar la lucha.

Los integrantes del equipo de investigación pudieron contar siempre con el decidido apoyo institucional de la doctora Roberta Martins de la Oficina de la UNESCO en Brasil. Asimismo, con el valioso apoyo logístico y administrativo de ILAEDES, en las personas de Vanessa Díaz quien sirvió de secretaria del equipo y de Carmen Graciela Díaz como auxiliar de investigaciones que acompañó de cerca la producción del informe final. María de los Ángeles Molina revisó el manuscrito, haciendo correcciones pertinentes. Sin la ayuda de ellos el trabajo monumental de destilar centenares de documentos y datos hubiera sido imposible.

Finalmente, queremos agradecer la confianza que en nosotros depositó Sila María Calderón, primera gobernadora de Puerto Rico, incansable mujer de fuertes convicciones, cuya pasión por hacer una diferencia en la situación social del país marcó el Proyecto desde sus inicios. Su tenacidad y su compromiso con los que menos tienen, así como su inquebrantable fe en la capacidad de las personas para superarse y salir adelante, la llevaron a tomar decisiones osadas de las que siempre podrá estar orgullosa.

La UNESCO y CLACSO nos han apoyado decididamente para que este libro llegue a sus manos, valorando la difusión del conocimiento como elemento crucial en la búsqueda de un nuevo paradigma de desarrollo. Esperamos que este trabajo sea un modesto aporte en la crucial discusión de cómo enfrentar la pobreza y la desigualdad social en toda nuestra América.

Bernardo Kliksberg
Marcia Rivera

